

### 【ポイント】

- ・市街地再開発事業を一度実施した地区で再度の再開発を実施するにあたっては、敷地の共有化状態が課題となること
- ・この改善の手法としては、土地区画整理事業手法からのアプローチには難点あるものの、収用事業手法であれば解決の可能性があること
- ・収用型市街地再開発事業である第二種市街地再開発事業を再々開発事業で活用するには、施行区域要件が課題となること。ただし、近年の都市施設概念の拡張を踏まえると、緩和の可能性があること

## 1. はじめに

当研究所で主催している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」<sup>1</sup>では、昨年から、収用対象事業について議論を深めている。そのなかで、市街地再開発事業を一度実施した地区において、再度の再開発をする場合の課題とそれに対する法的手法の議論をしている。

なお、この議論の前提としては、市街地再開発事業自体は、1969年の都市再開発法制定以後に大都市中心部で多数実施されてきたが、現時点では、より質の高い居住環境の確保など機能面での改善が必要となってきたこと、さらに、大都市が必要とする新しい都市機能の導入が期待されていることなどから、一度、市街地再開発事業を実施した地区での再度の再開発、いわゆる再々開発事業が期待されているという実態がある。

本稿では、上記研究会で議論した論点を紹介する。

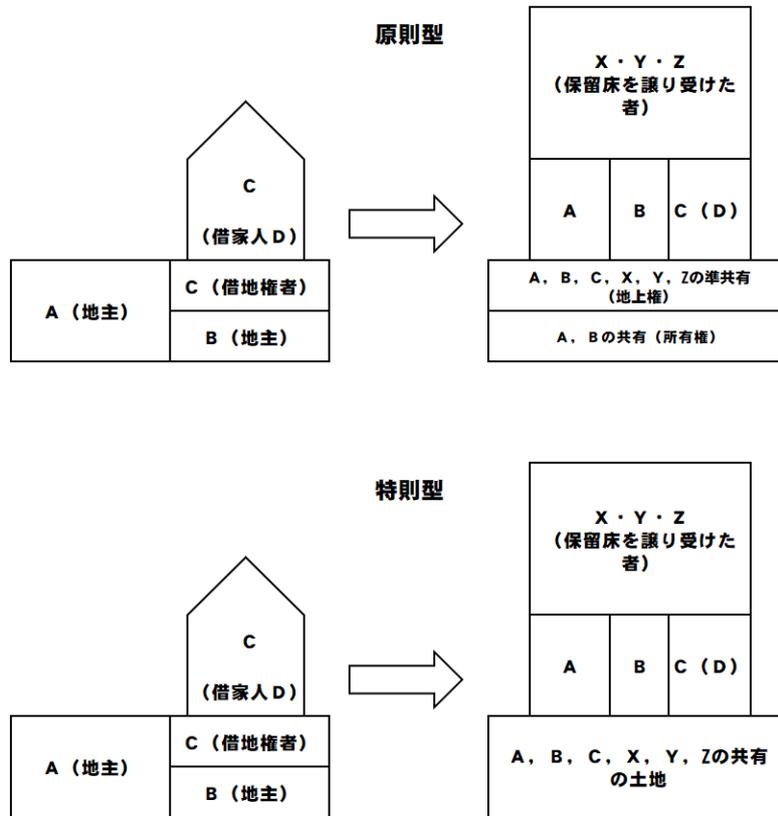
なお、この論点整理は議論中のものであり、上記研究会の意見を取りまとめたものではないことに留意願いたい。

## 2. 本稿で扱う議論の前提

### (1) 市街地再開発事業を実施した地区での権利関係の特徴

市街地再開発事業、特に、第一種市街地再開発事業という権利変換型の事業を実施した場合には、従前地権者の権利関係を事業前後で大きく変動させないとい観点から、土地の保有形態については、地権者が全員同意した場合を除き、**図1**のとおり、各権利者が平等に敷地の権利を有する、原則型（都市再開発法第75条）と、特則型（同法第111条）のいずれかのタイプに権利変換するのが原則である<sup>2</sup>。

(図1) 全員同意でなくてもできる権利変換のタイプ



## (2) 市街地再開発事業を既に実施した地区で再々開発事業を実施する場合の課題

過去、大規模な市街地再開発事業を実施した地区では、(1) で述べた法律の枠組み<sup>3</sup>に従い、複数の再開発ビルが建築された場合には、その底地は、すべての権利者で共有する形となっている。(図2 (次ページ参照) の上段の権利形態)

その結果として、仮に図2のABCの権利者からなるビルを先に再々開発しようとしても、建物の権利者であるABC以外にJからZまでの権利者との調整をしなければいけない。

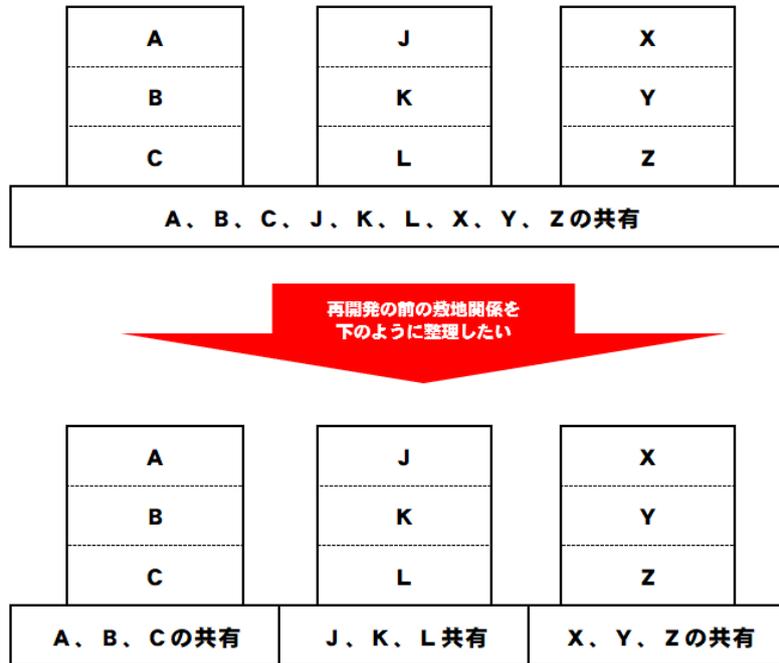
この点が、再々開発事業を実施する際の大きな問題点となっている。

## 3. 最初の論点 (敷地共有状態の整理手法)

### (1) 再々開発事業を実施するための敷地の権利関係の整理

円滑な事業実施のためには、図2の下タイプのように、建物の権利者と同じ権利者に敷地の権利者も整理できることが望ましい。もちろん、民法の原則に基づき、AからZまで全員の同意があれば、図2の下タイプの権利形態に変更することは可能だが、現実には全員の同意がとれないのでこの課題がでてきている。よって、全員同意でなくて、敷地の権利関係を整理できないか、というのが今回の最初の論点である。

(図2) 市街地再開発事業実施地区の権利関係と権利関係の整理の要望



(2) 課題に対する土地区画整理事業からのアプローチ

この、敷地の共有関係を整理するために、土地区画整理事業又は土地区画整理事業類似の制度を創設して、換地手法によって権利関係を整理することについて、検討を行う。

土地区画整理事業又はその類似の事業手法によるとしても、換地手法であるかぎり、土地区画整理法第89条に規定する照応の原則については、これを尊重する必要がある。

(換地)  
 第八十九条 換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。  
 2 前項の規定により換地を定める場合において、従前の宅地について所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限があるときは、その換地についてこれらの権利又は処分の制限の目的となるべき宅地又はその部分を前項の規定に準じて定めなければならない。

この照応の原則というのは、従前の権利を換地後の新しい権利に変換する場合に、同意なしで変換することから、従前地権者の権利内容に大きな変動が生じないようにするための規定である<sup>4</sup>。

このため、同条第2項で権利の制限がある場合には、それを引き継ぐ形で権利変換の内容を定める必要がある。

(3) 土地区画整理事業からのアプローチの難点

図2のケースで考えてみると、

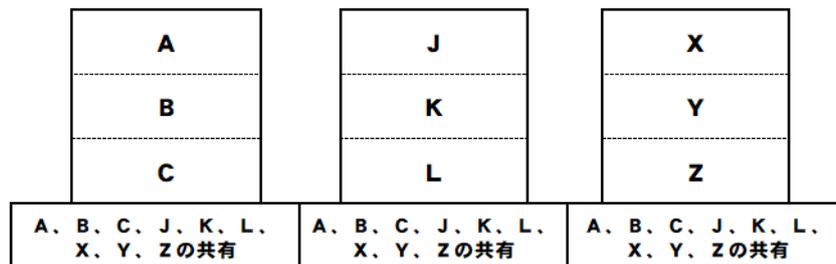
- ①ABC所有のビルの底地にはJからZも共有持分権を持っている。
- ②これを、図2の下のように建物の所有者だけの共有土地に分筆することは、従前は、ABCビルの再開発な

ども共有持分権をもってコミットできたJからZが、ABCビルの再開発に関与できなくなる。これによって、JからZは、経済的な損失を生じる可能性がある。仮に、JKLビルはJKLだけの共有、XYZビルはXYZの共有になるとしても、ABCビルの再開発が先行し、ABCビルに大きな経済的な価値が生じると期待される場合には、JからZには経済的損失が生じないと説明するのは困難である。つまり、再々開発事業を実施する事業者の立場からみて権利関係が単純化して事業が行いやすくなるからといって、照応の原則で求めている、「従前の土地所有権の権利内容に大きな変動を生じさせない」とは、論理的に説明できない可能性が高い。

③よって、土地区画整理法の換地手法では図2のような権利変換は、地権者の同意なしに行うことはできないと思われる。なお、この解釈は、国土交通省の土地区画整理法所管部局の解釈とも同じと聞いている。

④なお、土地区画整理事業手法によって分筆は可能であるが、その場合でも権利関係を大きく変動させないという照応の原則に従えば、図3のようになるはずである。これでは、再々開発事業を円滑に実施したいという本来の意図は実現できない。

(図3) 土地区画整理法の換地手法をつかった場合の分筆後の権利関係

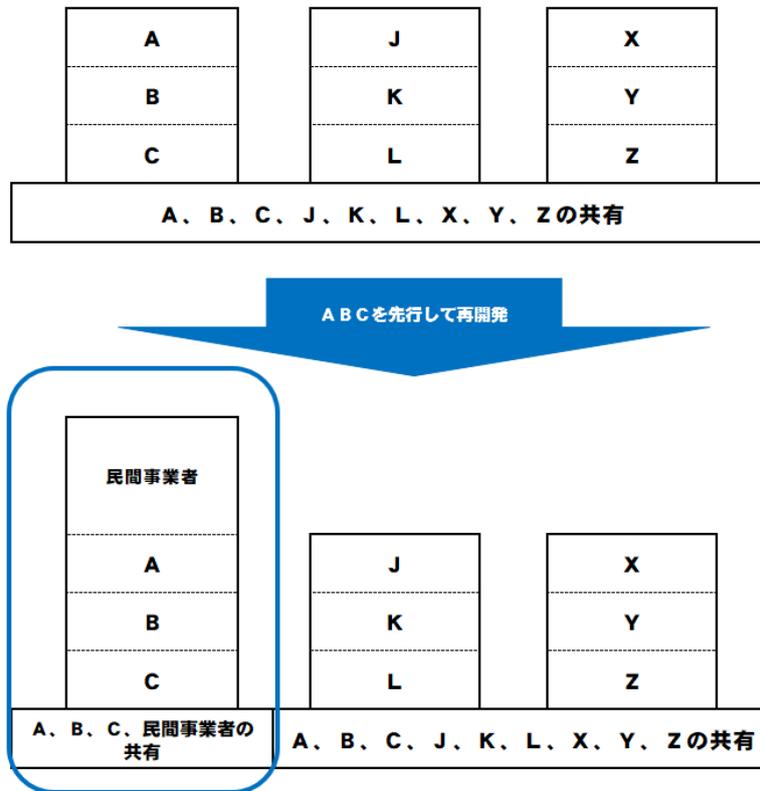


#### (4) 収用事業からのアプローチ

これに対して、ABCビル及びその敷地に対して収用事業手法を適用すれば、事業主体（とりあえず事業主体がどのような主体であるかは議論からは当面はあらずしておく）がJからZを含むすべての権利者の権利を買い取ることができる。

この結果として、JからZに対しては金銭補償を行い、ABCにはもし再開発後の床を希望すれば、ABCには買い取った権利の内容と同等の土地の共有持分権及び区分所有権を提供するという形で、事業を進めることが可能となる。（この場合でも、どうしてもJからZの一部の者が、ABCの再開発後の床をほしいといった場合の例外的な対応は検討課題として残るものの、原則すべての権利を残す権利変換方式よりは、単純な結果になることは間違いない）

(図4) ABCの建物及び敷地に対して収用事業を実施した場合の権利関係



なお、敷地の共有持ち分を有するJからZまでを収用して金銭補償することは、収用対象事業としてどのような事業を前提にするかという論点（4. の論点）を別にすれば、現行法で対応が可能である。

ただし、土地収用法第5条の権利の収用規定を拡充して、共有持ち分については、権利を消滅させるために収用するという法的制度改正も可能性があると考ええる。

#### 4. 2番目の論点（第二種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和）

##### (1) 既存の収用事業で活用可能なもの

上記3. の収用事業としては、建築物の建て替えという側面を前提にすると、一団地の住宅施設、一団地の復興拠点市街地形成施設や、現在、国会で審議中の法案に位置付けられている都市安全確保拠点施設を単純に活用することも考えられる。

この場合、都市計画法第59条第4項に基づき、いわゆる特許事業として、民間事業者が施行主体になることも可能である。

##### (2) 第二種市街地再開発事業を適用するにあたっての課題

①これに加えて、現状での収用型の再開発手法である、第二種市街地再開発事業を活用することが想定できる。この場合には、第二種市街地再開発事業の施行区域要件が課題となる<sup>5</sup>。

②権利変換型の第一種の市街地再開発事業と第二種の市街地再開発事業の施行区域要件は都市再開発法

第3条と第3条の2に定められている。そのポイントは、第二種市街地再開発事業については、第一種市街地再開発事業における従前の市街地の劣悪条件に一定の要件を付加して、より災害に対して脆弱であるか、または、より重要な公共施設を整備することを要件として付加していることである。

③この二つの事業の施行要件の違いを②のように整理している背景は、市街地再開発事業が地権者の同意をなしに事業を実施できる強制力の根拠として、「劣悪な市街地の改善」と「公共施設整備」の二つであることを前提としていることがある。そして、収用型の事業という、より一層権利制限が強い第二種市街地再開発事業の施行要件<sup>6</sup>については、市街地再開発事業の強制力の根拠のいずれかについて、権利変換型の第一種市街地再開発事業よりも厳しい要件を満たす必要があると解しているものである。

### (3) 第二種市街地再開発事業の施行区域要件を緩和するアイデア

①市街地再開発事業での強制力の根拠は、(2) ③で述べたとおり、「劣悪な市街地の改善」と「公共施設の整備」に置いている。これは、市街地再開発事業が創設された時代（第一種市街地再開発事業制度は1969年、第二種市街地再開発事業は1975年創設）は、劣悪な市街地が全国に大量に存在し、また、公共施設が不足している時代を背景にし、その改善が大きな政策目的となっていたことによる。

②しかし、近年、収用権を付与されている都市施設の分野で、一団地の都市安全確保拠点施設など、防災、復興など「生命」を守る目的など、現時点における新たな政策目的の必要性を踏まえて、特に、新たに整備される建築物（いわゆる都市再開発法における公共施設ではない）の機能に着目して、拡充をしてきている。

③このような動きを踏まえると、例えば、第一種市街地再開発事業から収用型の第二種市街地再開発事業実施のために上乗せしている要件について、単に「劣悪な市街地の改善」、又は「公共施設の整備」という要件をより重くするものに加えて、近年の拡充された都市施設の考え方を導入して、施行区域の拡充を検討することが可能と考える。

④例えば、一団地の都市安全確保拠点施設など、収用権能を認められる都市施設が決定されていることを、第二種市街地再開発事業の施行にあたっての第一種市街地再開発事業との上乗せ要件として認める案が考えられる。その代わりに、「より劣悪市街地の改善」又は「重要な公共施設の整備」要件は適用しないという考え方はどうだろうか。

⑤この案は、そもそも、第二種市街地再開発事業要件の上乗せ要件が、権利変換型の事業を収用型、全面買収型にするための要件なのであることから、そもそも収用権限を認めている一団地の都市安全確保拠点施設の都市計画決定がされているのであれば、それで、収用型、全面買収型の事業を実施するのに十分な要件になると考えるものである。

## 5. まとめ

本稿では、一度、市街地再開発事業を施行した区域に対して、再度の市街地再開発事業を実施するにあ

たつて、課題となっている敷地共有化状態の整理について、

①土地区画整理事業手法からのアプローチには難点あること

②敷地共有化を整理する手法としては、収用手法が考えられること

③収用型の市街地再開発事業である、第二種市街地再開発事業の施行にあたっての課題である施行区域要件についても、緩和の可能性があること

を明らかにした。

純粹に法理論から検討したもので、実務上の課題など、残された課題は多くあるものと考えてはいるものの、今後の議論を活性化のために、仮説として提示するものである。

(佐々木 晶二)

---

<sup>1</sup> 以下の URL 参照。 <https://www.lij.jp/kenkyukai.htm>

<sup>2</sup> 2016 年の都市再開発法改正で 110 条の 4 が追加され、特別の場合には、敷地のみ分筆型も認められているが、現在、再々開発事業で問題となっているものは、2016 年より前に市街地再開発事業を実施した地区であることから、本稿では、110 条の 4 については議論しない。

<sup>3</sup> 全員同意なしの権利変換方式には図 1 の原則型もあるが、現実には、通常のマンションの区分所有と同じ形の特則型が大多数であるので、以後の議論は特則型を前提に行う。

<sup>4</sup> 松浦基之『特別法コンメンタール 土地区画整理法』（第一法規、1992）412 頁参照。

<sup>5</sup> 第二種市街地再開発事業は、以前は施行者が都道府県、市町村、UR 都市機能といった公的主体に限定されていたが、2002 年都市再開発法改正で、再開発会社が施行主体に追加されていることから、民間事業主体も実施可能となっている。このため、第二種市街地再開発事業の施行主体は問題としないと考える。

<sup>6</sup> 第二種市街地再開発事業について要件を強化した前提となる第二種市街地再開発事業の権利制限の強さについて、実務的な解説書である『逐条解説改訂 4 版 都市再開発法解説』（大成出版社、1992）によれば、「第二種市街地再開発事業の都市計画に定める施行区域の要件は、第一種市街地再開発事業の要件に比べて、厳しいものとなっているが、これは、第二種市街地再開発事業は、用地買収方式であることによる。すなわち、第一種事業は、権利変換方式によって土地建物についての従前の権利に代えて、再開発ビル及びその敷地についての権利を与えるが、従前の権利が一度に新しい権利に移行し、この間に時間的断絶がないのに対して、第二種事業は、担保権等の土地建物に関する権利が一体一旦買収によって消滅してしまうため、新しい権利を取得するまでの間に時間的な断絶がある。このため権利者は新しい権利を取得するまでの間は物権的権利を有する新しい権利を取得しうる債権的権利を有するのであって、この間の権利の担保的価値等が若干不十分となることがあり、また、買収により消滅させることについて担保権者等の同意を取る必要があり、これを取れない時には土地建物の所有者は地区から提出しなければならないものとしている等の諸点が挙げられるためである。」と述べている。